

Nadzór i kontrola w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej – wybrane zagadnienia

Paweł Lipowski 

Wydział Nauk o Zdrowiu, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum

e-mail: pawel.lipowski@uj.edu.pl

DOI: 10.24427/az-2025-0057

Streszczenie

W pracy podjęto próbę scharakteryzowania wybranych zagadnień związanych ze sprawowaniem funkcji nadzoru i kontroli jako elementów zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Nadzór w tym obszarze przejawia się przede wszystkim poprzez wykonywanie czynności kontrolnych, uregulowanych w odrębnych przepisach prawa dotyczących pomocy społecznej. Zagadnienie przedstawiono w wymiarze praktycznym, formułując potencjalne rekomendacje dla organów administracji publicznej odpowiedzialnych za tę sferę działalności państwa oraz dla osób zarządzających jednostkami pomocy społecznej. Od strony materiału i metod zagadnienie zaprezentowano w oparciu o analizę obowiązujących przepisów prawa, dostępnych (choć w ograniczonym zakresie) orzeczeń sądowych i administracyjnych oraz literatury przedmiotu. Na tej podstawie dokonano charakterystyki wybranych kwestii w perspektywie praktycznej, identyfikując pojęcia „nadzór” i „kontrola” nad działalnością jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz wskazując możliwe sposoby ich realizacji.

Słowa kluczowe

zarządzanie, pomoc społeczna, nadzór, kontrola

Wstęp

W sektorze pomocy społecznej w naszym kraju funkcjonują tzw. jednostki organizacyjne pomocy społecznej (*JOPS*), do których zalicza się m.in. powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej (*DPS*) i ośrodki interwencji kryzysowej. Wyżej wymienione jednostki enumeratywnie wylicza art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zwana dalej w skrócie *ups* [ustawa o pomocy społecznej]. Istotne jest przy tym, że wskazane podmioty – zwłaszcza *DPS* – mogą mieć status publiczny (być prowadzone przez

jednostki samorządu terytorialnego) jak i prywatny – wykonują wówczas zadania z zakresu pomocy społecznej (w szczególności właśnie prowadzą DPS) na podstawie umowy z organami administracji rządowej (np. wojewodą) lub samorządowej (np. gminą, powiatem) [Szochner-Siemńska, 2018, s. 103-162].

Zagadnieniem kluczowym w problematyce działalności JOPS jest odpowiednia jakość sprawowanej w nich opieki, zwłaszcza w perspektywie potencjalnych klientów (beneficjentów) udzielanych przez te podmioty świadczeń. Wpisuje się ona w zasady i cele pomocy społecznej wskazane w art. 3 *ups*, wśród których znajduje się wspieranie osób i rodzin w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwianie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka (ust. 1). Przy czym rodzaj, forma i rozmiar świadczenia, adresowanego *in concreto* dla beneficjenta pomocy społecznej, powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy (ust. 3) [Sierpowska, 2023, Komentarz do art. 3].

Tak rozumiana jakość opieki może być definiowana w szczególności w drodze standardów ustanawianych przez akty normatywne, jak ma to miejsce w przypadku pomocy społecznej. Z kolei w przypadku przepisów prawnych kwestią zasadniczą jest dokonywanie oceny ich stosowania – z punktu widzenia zapewnienia właściwego poziomu realizacji usług. Instrumentarium w tym zakresie dostarczają przepisy regulujące sposób wykonywania kontroli i sprawowania nadzoru nad działalnością analizowanych jednostek.

Kwestię sposobu prowadzenia kontroli szczegółowo reguluje rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, zwane dalej *rozporządzeniem*, wydane na podstawie art. 134 *ups* [rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r.]. Można przy tym dodać, że akt ten, wydany przez ww. ministra odpowiedzialnego za dział administracji publicznej *zabezpieczenie społeczne*, obowiązuje od 2 stycznia 2021 r. Z punktu widzenia niniejszej pracy kluczowe jest objęcie regulacją rozporządzenia tematyki organizacji, trybu przeprowadzania kontroli i sprawowania nadzoru, kwalifikacji: inspektorów upoważnionych do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych oraz pozostałych pracowników wykonujących z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej (tj. najczęściej pracowników urzędów wojewódzkich) [Frąckowiak i in., 2019, s. 493-498].

Natomiast w przypadku nadzoru sprawowanego w dziedzinie opieki społecznej wskazać należy na art. 22 *ups* normujący zadania wojewody jako organu administracji rządowej ponoszącego odpowiedzialność za ten obszar działalności państwa. I tak, zgodnie z pkt 8 ww. artykułu zadaniem wojewody jest nadzór nad realizacją

zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności JOPS oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy (np. drogą rozporządzeń odnoszących się do DPS), a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników wskazanych jednostek z wymaganymi kwalifikacjami. Takie działanie będzie wyrazem wykonywania zadań mieszczących się *par excellence* w obszarze zabezpieczenia społecznego [Uścińska, 2021, s. 495-500].

W tym zakresie należy wskazać na interesujące rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 6 maja 2014 r., zgodnie, z którym zawężenie mocą uchwały zakresu nadzoru wojewody nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa stanowi istotne naruszenie ww. art. 22 pkt 8 *ups*, gdyż nadzór sprawowany przez wojewodę dotyczy wszystkich zadań realizowanych przez ośrodek pomocy społecznej, nie tylko zadań zleconych [rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego, 2014]. Podobne stanowisko zajął także Wojewoda Podlaski we wcześniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 listopada 2013 r. [rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego, 2013].

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r. wskazał, że ww. przepis (art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej) jest normą zadaniową, definiującą zadania wojewody. Wskazany Sąd, co jest szczególnie ważne, wyraźnie odróżnił tę normę i co za tym idzie kompetencje wojewody od art. 184 § 1 Kodeksu pracy zgodnie, z którym nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy. Zgodnie z tym judykatem, analizowane przepisy mają charakter ogólny i określają kto sprawuje nadzór m.in. w zakresie zgodnością zatrudnienia pracowników JOPS z wymaganymi kwalifikacjami, a kto nad przestrzeganiem prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy [wyrok NSA, 2023].

W przypadku kontroli, będącej jak należy przyjąć szczególnym wyrazem wykonywania czynności nadzorczych, wojewoda ma za zadanie sprawowanie kontroli jakości usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników JOPS z wymaganymi kwalifikacjami, jako usług wykonywanych przez podmioty niepubliczne (jak np. organizacje pozarządowe prowadzące DPS) na podstawie umowy z organami administracji rządowej i samorządowej (art. 22 pkt 9 *ups*). I wreszcie, wojewoda ma za zadanie wykonywanie kontroli jakości usług oraz zgodności zatrudnienia pracowników JOPS z wymaganymi kwalifikacjami, wykonywanych przez DPS prowadzone nie na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego przez podmioty niepubliczne wskazane w art. 57 ust. 1 pkt 2-4 *ups*. Chodzi w tym przypadku o tzw. prywatne

DPS prowadzone najczęściej przez Kościół Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia [Nitecki, 2008, s. 294-300].

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, zgodnie z dominującą i utrwaloną interpretacją doktryny prawa administracyjnego, że wskazane uprawnienia i kompetencje samorządów terytorialnych jak i wojewody w obszarze opieki społecznej są jednocześnie ich obowiązkami [Korzeniowski, Stahl i in., 2024, s. 335-337; Jagielski, Wierzbowski i in., 2020, s. 181-184].

1. Organizacja i tryb przeprowadzania kontroli

Jak już sygnalizowano nadzór w ujęciu normatywnym przejawia się w szczególności w realizacji kontroli. Analizowane rozporządzenie (§ 3) wprowadza w tym zakresie w pierwszej kolejności obowiązek opracowywania rocznego planu kontroli, który przypisany jest dyrektorowi właściwego ds. pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego (*wydział ds. polityki społecznej*). Plan ten, obejmujący wszystkie rodzaje kontroli, zatwierdzany jest przez wojewodę, przy czym wojewoda może zarządzić kontrolę nieprzewidzianą w rocznym planie kontroli (tzw. kontrola doraźna/*ad hoc*, np. podejmowana w sytuacji sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach na terenie JOPS, których jak już wyżej wskazano, szczególnym rodzajem są *DPS-y*).

W wymiarze praktycznym ważnym instrumentem w planowaniu kontroli, zwłaszcza kompleksowych, będzie implementowanie narzędzi kontroli zarządczej, w tym dokonywanie analizy ryzyka obejmującej ocenę istotności podejmowania kontroli. Może ona obejmować ocenę kategorii ryzyka pod względem wybranych kryteriów, w tym współpracy i komunikacji z organem nadzoru (wojewoda), a także wysokości otrzymanych środków finansowych ze źródeł publicznych, jak i daty ostatniej kontroli w JOPS oraz jej rodzaju, a przede wszystkim rodzaju i ważności wydanych zaleceń pokontrolnych.

Zagadnieniem interesującym, stosunkowo rzadko spotykanym w domenie publicznej jest wprowadzony rozporządzeniem normatywny podział na trzy rodzaje kontroli, tj.: kompleksowe; problemowe oraz doraźne (podziału takiego nie wprowadzają przepisy odnoszące się m.in. do kontroli w placówkach oświatowych jak i w podmiotach leczniczych).

I tak, zakres kontroli kompleksowej obejmuje obszar organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli wiążący się z realizacją zadania określonego w ustawie (§ 5). Przykładowo będzie to ocena realizacji przez dany DPS standardu świadczonych usług na rzecz mieszkańców (pomieszczenia i ich wyposażenie) jak

i liczby oraz kwalifikacji kadry tego domu. Ponadto zakres ten może obejmować sprawdzenie zrealizowania zaleceń pokontrolnych wydanych po poprzedniej kontroli kompleksowej jak i pozostałych rodzajach kontroli (problemowej lub doraźnej, o czym mowa poniżej). Z uwagi na wymóg stanowiący, że kontrole te powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż raz na cztery lata, taki sposób sprawowania nadzoru będzie istotnym imperatywem dla osób odpowiedzialnych za jego realizację, tj. kierujących właściwymi komórkami organizacyjnymi urzędów administracji publicznej, w szczególności wydziałami ds. polityki społecznej. Przy czym za równoznaczne ze spełnieniem ww. wymogu odnoszącego się do częstotliwości kontroli, uznaje się przeprowadzenie w ciągu czterech kolejnych lat co najmniej trzech kontroli problemowych lub doraźnych. Ponadto w przypadku podmiotów prywatnych kontrole takie można przeprowadzić wyłącznie w okresie realizacji umowy zawartej z ww. organami administracji (tj. np. umowy na prowadzenie DPS).

Z kolei kontrola problemowa polega na sprawdzaniu wybranych obszarów organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli (JOPS), wiążących się z realizacją zadania określonego w ustawie, w szczególności w sytuacji, gdy nie zachodzą przesłanki do przeprowadzenia kontroli doraźnej. Mogą one dotyczyć sposobu realizacji tzw. programów rządowych z zakresu pomocy społecznej, zwłaszcza w sytuacji identyfikacji sytuacji kryzysowych, w szczególności związanych z brakiem (wystarczających) środków finansowych na pokrycie kosztów funkcjonowania JOPS (DPS).

I wreszcie kontrole doraźne mogą być przeprowadzane w każdym czasie w celu zbadania prawidłowości organizacji i funkcjonowania jednostki podlegającej kontroli (JOPS) w określonym zakresie, także w celu zbadania, czy i w jakim zakresie są zrealizowane zalecenia pokontrolne, po upływie czasu przeznaczanego na ich realizację. Mogą one dotyczyć np. zrealizowanych projektów inwestycyjnych (remontów) i zakupów bieżących ze środków publicznych (także z budżetu będącego w dyspozycji wojewody w ramach dotacji), czy też wykorzystania środków finansowych przekazywanych z rezerw celowych budżetu państwa. Podstawą dla ich prowadzenia mogą być uzyskane przez wydział ds. polityki społecznej urzędu wojewódzkiego informacje dotyczące nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu jednostki podlegającej kontroli (§ 8), których źródłem mogą być np. doniesienia medialne jak i skargi mieszkańców DPS lub członków ich rodzin. Należy przy tym przyjąć, że najczęściej kontrole te powinny się koncentrować na zapewnieniu odpowiednich warunków bytowych i świadczonej opieki (np. liczby personelu), a także na poszanowaniu wybranych praw mieszkańców tych domów i uwzględniać specyfikę świadczonych usług (np. inna wrażliwość powinna cechować kontrolę prowa-

dzoną w domach dla osób przewlekle psychicznie chorych, a inną – kontrolę w domach dla osób uzależnionych od alkoholu). Warto przy tym podkreślić, że tylko w trybie kontroli doraźnych można prowadzić czynności kontrolne bez uprzedzenia (wcześniejszego zawiadomienia), co może pozwolić na ustalenie faktycznego stanu przestrzegania praw mieszkańców i sposobu funkcjonowania JOPS, także w sytuacji ekstraordynaryjnych. Dotyczyć mogą one stanów zagrożenia życia lub zdrowia beneficjentów pomocy społecznej, np. wskutek nieprawidłowego stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Zarówno kontrola problemowa jak i doraźna mogą być prowadzona w siedzibie kontrolującego (tj. urzędu), na podstawie dokumentów udostępnionych przez jednostkę podlegającą kontroli. Ich przeprowadzenie powinno być poprzedzone opracowaniem programu kontroli, który zatwierdza wojewoda (§ 7). Program ten wyznaczając obszar badań kontrolnych także powinien być dostosowany do specyfiki danej JOPS, a wskazanie na zatwierdzenie tego dokumentu przez wojewodę, a nie dyrektora wydziału ds. polityki społecznej, podkreśla rangę planowanych czynności kontrolnych.

2. Tryb przeprowadzania kontroli

Omawiane rozporządzenie odnosi się do kwestii trybu przeprowadzania czynności kontrolnych. W tym zakresie w pierwszej kolejności należy wskazać na regulację wymogów formalnych dla dokumentu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (§ 10) wśród, których jednym z najistotniejszych będzie wskazanie podstawy prawnej do przeprowadzenia kontroli i wskazanie jej zakresu. Można dodać, że w załączniku do rozporządzenia określono wzór legitymacji uprawniającej do wykonywania czynności nadzorczych i kontrolnych, które powinno być okazywane wraz z upoważnieniem do kontroli, służąc weryfikacji danych osób kontrolujących.

Warto przy tym podkreślić, że rozporządzenie przewiduje także zespołowe prowadzenie kontroli *nomen omen* przez inspektorów – w tym przypadku w upoważnieniu można określić kierującego zespołem przeprowadzającym kontrolę. Osobę taką wyznacza wojewoda wyznacza spośród pracowników wydziału ds. polityki społecznej jako właściwego do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego. Rozporządzenie wprowadza podwyższone wymogi kwalifikacyjne dla kierującego zespołem inspektorów wśród których znajduje się m.in. specjalizacja z zakresu organizacji pomocy (która może być prowadzona w formie kursu przez szkoły wyższe). Na marginesie można odnotować, że w § 10

analizowane rozporządzenie określając wymogi dla upoważnienia wskazuje na wykonywanie czynności nadzorczych i kontrolnych, co wydaje się zbędnym niedopatrzeniem prawodawcy.

Rozporządzenie zakłada także sytuację potencjalnego wyłączenia członka zespołu inspektorów od udziału w kontroli na wniosek lub *ex officio* (§ 11). Decyzje w tym zakresie, podobnie jak w przypadku wydawania ww. upoważnień do kontroli podejmuje wojewoda. Warto przy tym wskazać na interesujące rozwiązanie, spotykane także w prawie zamówień publicznych, jakim jest konieczność składania przed rozpoczęciem czynności kontrolnych przez członka zespołu inspektorów pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających jego wyłączenie od udziału w kontroli.

Rozwiązaniem prawnym mającym służyć właściwej organizacji procesu kontrolnego jest także powiadomienie o zakresie i przewidywanym czasie trwania czynności kontrolnych (§ 12), które – jak już sygnalizowano – nie dotyczy jednak kontroli doraźnej z racji istoty tego rodzaju kontroli, a zwłaszcza przyczyny jej podejmowania. Rozwiązanie takie, znane także w przepisach odnoszących się do prowadzenia kontroli u przedsiębiorców zakłada, że informacja o zakresie i przewidywanym czasie trwania czynności kontrolnych, w tym terminie rozpoczęcia kontroli, przekazywana jest na co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem kontroli zarówno kierownikowi jednostki podlegającej kontroli (np. dyrektorowi DPS) jak i podmiotowi prowadzącemu jednostkę podlegającą kontroli (np. powiatowi).

W przypadku określenia terminu i miejsca przeprowadzenia czynności kontrolnych (§ 13), regulacja prawna przewiduje ich wykonywanie w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce podlegającej kontroli, a w jednostkach działających całodobowo w godz. od 700 do 1700, a w razie potrzeby w przypadku kontroli doraźnych także w innych dniach i godzinach. Takie rozwiązanie wydaje się bez wątplenia uzasadnione, zwłaszcza w przypadku weryfikacji zasadności zarzutów związanych ze sposobem sprawowania opieki w JOPS, zwłaszcza w godzinach nocnych jak i dniach świątecznych i wolnych od pracy.

Z kolei w przypadku określania obowiązków kierownika jednostki podlegającej kontroli (§ 14) regulację prawną należy uznać za standardową. Rozporządzenie zakłada przy tym konieczność zapewnienia możliwości przeprowadzenia przez kontrolujących oględzin przebiegu określonych czynności objętych obowiązującym standardem oraz umożliwienia zespołowi inspektorów przeprowadzania rozmów z pracownikami lub osobami korzystającymi z usług świadczonych w jednostce podlegającej kontroli w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Warto podkreślić, że takie rozwiązanie może w pierwszej kolejności sprzyjać zidentyfikowaniu potencjalnych ryzyk w działalności jednostki kontrolowanej, a następnie weryfikacji

pozyskiwanych informacji w toku kontroli. Ma to szczególne znaczenie mając na uwadze specyfikę działalności JOPS – oddziaływanie na prawa i wolności beneficjentów.

Analizowany akt prawny odnosi się także do procedury dokonywania czynności kontrolnych (§ 15). W przypadku tej regulacji warto wskazać, że w przypadku kontroli doraźnej, co także wynika z jej istoty, czynności kontrolne mogą być dokonane w obecności znajdującego się na terenie jednostki podlegającej kontroli pracownika tej jednostki. Ważnym przepisem jest także ten, który nakazuje wykonywanie czynności kontrolnych z poszanowaniem praw oraz godności osób i rodzin korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej lub usług świadczonych przez jednostki podlegające kontroli.

Podstawowym dokumentem końcowym z kontroli JOPS będzie protokół kontroli, którego zawartość została także normatywnie uregulowana (§ 16) i który może być sporządzony w formie papierowej lub elektronicznej. Można dodać, że w przypadku jednostek podlegających kontroli posiadających elektroniczną skrzynkę podawczą, protokół może być przekazany w postaci elektronicznej. Co ważne dokument ten powinien zawierać ocenę skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta, a także zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości. Pod względem wymogów formalnych na uwagę zwraca konieczność złożenia podpisów przez członków zespołu inspektorów i kierownika jednostki podlegającej kontroli na każdej stronie protokołu, a także rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku gdy protokół kontroli zawiera informacje niejawne, protokół lub jego fragment oznacza się odpowiednią klauzulą tajności. Procedura kontrola przewiduje także możliwość zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli oraz o prawie do odmowy podpisania protokołu, co implikuje konieczność zajęcia stanowiska zajętego wobec nich przez zespół inspektorów.

W procedurze kontrolnej przewidziano także sytuacje odmowy podpisania protokołu kontroli i zgłaszania zastrzeżeń, co nie powinno wzbudzać kontrowersji, a służy realizacji zasady kontradyktoryjności tego procesu (§ 17). Kierownik jednostki podlegającej kontroli może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając, w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, wyjaśnienie przyczyn tej odmowy. Przy czym, co jest ważne z punktu widzenia sprawności realizacji kontroli odmowa podpisania protokołu kontroli przez kierownika jednostki podlegającej kontroli nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez zespół inspektorów i sporządzenia zaleceń pokontrolnych. Jak już wspomniano kierownikowi jednostki podlegającej kontroli przysługuje prawo zgłoszenia, przed podpisaniem protokołu kontroli, umotywowanych zastrzeżeń dotyczących ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeże-

nia zgłasza się na piśmie do dyrektora wydziału ds. polityki społecznej urzędu wojewódzkiego w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, termin odmowy podpisania protokołu wraz z podaniem jej przyczyn biegnie od dnia doręczenia kierownikowi jednostki podlegającej kontroli stanowiska dyrektora wydziału ds. polityki społecznej urzędu wojewódzkiego wobec zastrzeżeń. Pisemne zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole kontroli są poddawane analizie przez kontrolujący daną jednostkę podlegającą kontroli zespół inspektorów. Zespół ten przeprowadza dodatkowe czynności kontrolne, jeżeli z analizy zastrzeżeń wynika potrzeba ich podjęcia. Rozporządzenie w tym przypadku wprowadza procedurę dokonywania zmian w protokole kontroli, w przypadku stwierdzenia przez zespół inspektorów zasadności zastrzeżeń i co wydaje się interesujące, określając technicznie czynności w postaci skreśleń i uzupełnień – w ramach dołączanego do protokołu kontroli odrębnego dokumentu. Zespół inspektorów zajmuje stanowisko wobec wniesionych w terminie zastrzeżeń na piśmie i przekazuje je do akceptacji dyrektora wydziału ds. polityki społecznej urzędu wojewódzkiego. Stanowisko to przekazuje się kierownikowi jednostki podlegającej kontroli. Można także dodać, że zespół inspektorów ma prawo sprostowania w protokole, w każdym czasie, z urzędu lub na wniosek kierownika jednostki podlegającej kontroli, błędów pisarskich oraz innych oczywistych pomyłek (nota bene nie definiowanych prawnie).

3. Nadzór sprawowany przez wojewodę

Jak już sygnalizowano analizowane rozporządzenie odnosi się także do nadzoru wykonywanego przez wojewodę jako organu o właściwości merytorycznej *ex definitione* odpowiedzialnemu za sprawowanie pieczy nad działalnością JOPS. W § 18 rozporządzenia wskazuje się, że w ramach nadzoru sprawowanego przez wojewodę może być przeprowadzana kontrola. Czynności nadzorcze mogą obejmować w szczególności:

- skierowanie wystąpienia w sprawie sposobu realizacji zadań i wykorzystania środków finansowych na ten cel, co będzie szczególnie istotne w przypadku rozliczania dotacji przekazywanych na zadania z zakresu pomocy społecznej przede wszystkim z uwagi na zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych [Smoleń (red.), 2002, s. 75-78];
- uzyskiwanie informacji i wyjaśnień dotyczących sposobu realizacji poszczególnych zadań (także w drodze wyżej wskazanych czynności kontrolnych);

- monitorowanie realizacji zadań poprzez sprawozdania, tj. weryfikację sprawozdań z działalności JOPS składanych przez samorządy terytorialne, dokonywaną przez pracowników urzędów wojewódzkich w ramach aplikacji CAS (tj. *Centralnej Aplikacji Statystycznej* wykorzystywanej m.in. do gromadzenia danych i realizacji obowiązków sprawozdawczych z obszaru pomocy społecznej we wszystkich województwach na terenie kraju);
- rozpatrywanie skarg na działalność jednostki podlegającej kontroli, nad którą wojewoda sprawuje nadzór (w tym zakresie powinny znaleźć zastosowanie przepisy postępowania administracyjnego).

Zgodnie z regulacją prawną czynności nadzorcze obejmują przy tym scharakteryzowane powyżej przepisy § 3-17 rozporządzenia, co oznacza, że tak definiowany nadzór realizowany będzie w formie kontroli.

4. Kwalifikacje zawodowe pracowników kontroli i nadzoru

Rozporządzenie formułuje także wymagania na stanowisku inspektora upoważnionego do wykonywania czynności kontrolnych (najczęściej *inspektora ds. nadzoru i kontroli w pomocy społecznej*), w tym wyżej już wspomnianego kierującego zespołem inspektorów (§ 19). W tym zakresie zakłada się posiadanie wykształcenia magisterskiego na jednym z 13 kierunków (zakresów), w tym, co wydaje się istotne, odnoszących się w szczególności do obszaru pomocy społecznej (pedagogika, pedagogika specjalna, praca socjalna, socjologia i polityka społeczna). Ponadto rozporządzenie wprowadza obowiązek posiadania wyżej już wskazanej specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, co jak wskazują obserwacje praktyczne, będzie jednym z trudniejszych wymagań względem osób predestynujących do takiego stanowiska. Pod względem stażu pracy rozporządzenie formułuje wymóg posiadania czteroletniego stażu w pomocy społecznej na stanowisku, na którym były realizowane zadania z zakresu pomocy społecznej m.in. w JOPS lub podmiocie realizującym zadania z zakresu pomocy społecznej na podstawie zlecenia organu administracji rządowej lub samorządowej albo w komórce organizacyjnej do spraw nadzoru i kontroli w pomocy społecznej właściwego do spraw pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego.

Interesującym rozwiązaniem jest przepis, który zakłada, że pozostałymi pracownikami wykonującymi z upoważnienia wojewody zadania z zakresu pomocy społecznej mogą być osoby posiadające kwalifikacje pod względem ww. wykształcenia magisterskiego.

Podsumowanie

Reasumując narzędzia kontrolne w obszarze pomocy społecznej są zdefiniowane prawnie, a regulację prawną należy uznać za wystarczającą. W sposób właściwy dokonano także w naszym kraju normatywnego ujęcia pojęcia nadzoru, który będzie w szczególności realizowany poprzez kontrole, sporządzanie i weryfikację sprawozdań, przy czym wykonywanie czynności nadzorczych powinno być determinowane przede wszystkim obserwacjami praktycznymi funkcjonowania JOPS. Monitoring działalności tych jednostek jest zatem kluczowym wyzwaniem dla organu nadzorczego jakim jest wojewoda. Skuteczność realizacji zadań administracji rządowej w tym zakresie będzie determinowana przede wszystkim kwalifikacjami zawodowymi aparatu urzędniczego, co zostało dostrzeżone przez prawodawcę.

Tą drogą w sposób ważny w przepisach prawnych definiowane są istotne komponenty zarządzania w domenie publicznej. Należy przy tym dodać, że obszar zabezpieczenia społecznego jako istotna część zadań władz publicznych powinien przy tym pozostawiać pod szczególną pieczę tych władz, mając na uwadze przede wszystkim dobro osób będących beneficjentami opieki społecznej świadczonej w ramach różnych form i środków. Jest to szczególnie istotne mając na uwadze dokonujące się procesy demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa. To właśnie osoby starsze stanowią i stanowić będą istotną grupę osób, których potrzeby w zakresie wsparcia potrzeb życiowych powinny być punktem odniesienia dla administracji publicznej.

ORCID ID

Paweł Lipowski: <https://orcid.org/0000-0002-5056-1848>

Literatura

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.).
2. Szochner-Siemńska M. (2018), *Placówki dzienne i całodobowe w systemie pomocy społecznej*, Wydawnictwo „C.H. Beck”, Warszawa, s. 103-162.
3. Sierpowska I. (2023), *Pomoc społeczna. Komentarz. Komentarz do art. 3*, „Wydawnictwo WKP”, Warszawa, on-line [18.07.2025].
4. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2285 ze zm.).
5. Frąckowiak R. i in. (2019), *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydawnictwo „C.H. Beck”, Warszawa, s. 493-498.

6. Uścińska G. (2021), *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo „C.H. Beck”, Warszawa, s. 495-500.
7. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt: NK-II.4131.84.2014.AK, *Legalis* [18.07.2025].
8. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt: NK-II.4131.103.2013.AK, *Legalis* [18.07.2025].
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. akt: III OSK 3719/21; *LEX* Nr 3740035 [18.07.2025].
10. Nitecki S. (2008), *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, „Wydawnictwo WKP”, Warszawa.
11. Korzeniowski P., Stahl M. (red.), (2024), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, „Wydawnictwo WKP”, Warszawa.
12. Jagielski J., Wierzbowski M. (red.), (2020), *Prawo administracyjne*, „Wydawnictwo WK”, Warszawa.
13. Smoleń P. (red.), (2002), *Prawo finansów publicznych. Vademecum*, Wydawnictwo „Wolters Kluwer Polska”, Warszawa.

Supervision and control in social welfare organizational providers – selected issues

Abstract

In this work, the author attempts to characterize selected issues related to the performance of supervision and control functions as elements of management in social welfare organizational providers. Supervision is primarily expressed through the performance of control activities, which are covered by separate legal regulations specific to the field of social welfare. The author presents the title issue from a practical perspective, formulating potential recommendations for public administration bodies responsible for this sphere of state activity and those managing such units. In terms of material and methods, the title issue is presented based on a review and conclusions from the analysis of generally applicable legal provisions, available (limited) court and administrative rulings and the relevant literature. In this way, the author characterizes the presented issues from a practical perspective, identifying the concepts of "supervision" and "control" over the activities of social welfare organizational providers and the possible methods for their implementation.

Key words

management, social assistance, supervision, co